

Este libro, en definitiva, se incardina en lo que es un hilo constante en la doctrina administrativista de estudios teóricos y propuestas en relación con el debate territorial, constitucional y competencial, que tampoco olvidan las referencias comparadas (véase, por ejemplo, los trabajos recientes de Tornos Mas o Muñoz Machado). En un momento en el que vuelven a resurgir con fuerza el cuestionamiento sobre la oportunidad de reforma constitucional, el mapa territorial o la recentralización competencial, parece evidente su interés. Sin olvidar que recurrentemente otras cuestiones (concierto económico, símbolos, lengua, emisiones televisivas...) colocan sobre el tablero las singularidades del régimen político-institucional de Euskal-Herría y, singularmente las relaciones entre el País Vasco y Navarra. Sin duda el detallado estudio y las reflexiones que el profesor Lasagabaster Herrarte realiza en este libro aportan argumentos en ese panorama en movimiento.

*Alba Nogueira López*

Universidad de Santiago de Compostela

ROSA M. LASTRA: *International Financial and Monetary Law*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2015, 626 págs.

Las dos presentaciones que preceden a la segunda edición del libro de la profesora Rosa Lastra (Queen Mary University of London), de manera elocuente, ponen ya de manifiesto que estamos ante una obra excelente. Su objeto es la regulación del sistema monetario y financiero. El enfoque es jurídico, pero no desconoce las interacciones entre el derecho, la economía y la política, sin las que no se entienden, ni pueden valorarse adecuadamente los logros alcanzados. El resultado no se explica solo por la sólida formación académica de la autora, sino también por su amplia experiencia y conocimiento directo de la realidad que estudia.

El libro consta de *tres partes*, que —sucesivamente— se ocupan de la dimensión nacional, europea e internacional del tema.

En la primera parte, se empieza por delimitar lo que se entiende por dinero, se advierte la existencia de nuevos medios de pago y, sobre todo, se sientan las bases de la llamada *soberanía monetaria* y su creciente condicionamiento internacional (capítulo 1).

El libro presta una atención especial a los *bancos centrales*, que no son organizaciones imprescindibles, pero sí convenientes (capítulo 2). Su tarea principal es velar por la estabilidad de precios, a la que pueden añadirse otros objetivos económicos. En muchos casos, los bancos centrales asumen también funciones de supervisión. Es esta una cuestión organizativa, que debe

ser decidida en cada país. Lo mismo sucede con la asignación de la supervisión de los distintos sectores financieros (bancos, aseguradoras y entidades de valores) a una o varias organizaciones administrativas. Los bancos centrales tradicionalmente han gozado de una amplísima discrecionalidad, que se ve crecientemente disciplinada por el derecho. Con un enfoque realista, se justifica la relativa independencia de los bancos centrales, que es compatible con su necesaria rendición de cuentas y una limitada intervención gubernamental.

Especial atención merece también la función de *regulación* (establecimiento de normas) y *supervisión bancaria* (aplicación de la normativa) (capítulo 3). La autora no mantiene una noción mística de la regulación, sino que delimita estos conceptos en la línea en que tradicionalmente ha venido haciéndolo el derecho administrativo europeo. Tiene mucha razón al destacar que buena parte de los desencuentros en las ciencias sociales se deben a las dificultades para encontrar un lenguaje que signifique lo mismo, en las distintas disciplinas y en los distintos países. Esto explica su permanente esfuerzo por delimitar, categorizar y sistematizar la realidad que estudia.

La supervisión se despliega a través de las tradicionales técnicas jurídico-administrativas (autorizaciones, inspecciones, solicitudes de información, órdenes, sanciones). En particular, cabe destacar la amplia discrecionalidad de que disponen las autoridades administrativas (“judgement-based supervision”), lo que se explica por la dificultad de valorar y controlar el riesgo que asumen las entidades financieras. A resultas de la crisis, se presta mayor atención al riesgo sistémico (supervisión macro prudencial). Con buen criterio, la autora sostiene que la supervisión pública puede verse complementada, no sustituida, con mecanismos de autorregulación, técnicas de buen gobierno corporativo, controles privados (agencias de calificación de riesgos), así como por el funcionamiento del propio mercado (inversores institucionales).

El riesgo es consustancial a la actividad crediticia. De ahí que los mecanismos de *solución de crisis* empresariales sean un componente esencial de la regulación financiera (capítulo 4). La función de prestamistas de última instancia que asumen los bancos centrales puede solventar algunas situaciones coyunturales de iliquidez. La conveniencia de evitar la quiebra de una entidad de crédito puede justificar la adopción de otras medidas públicas (recapitalización, adquisición de activos, garantías). En caso de crisis, los mecanismos concursales ordinarios son inadecuados, por lo que la normativa contempla mecanismos de resolución bancaria, que combinan facultades de intervención y liquidación de entidades insolventes. La regulación también prevé mecanismos de protección de los depósitos. En todo caso, la actuación pública debe tratar de que la preservación de la estabilidad del sistema financiero y la protección de los consumidores no anule el juego del principio de responsabilidad, lo que favorecería situaciones de riesgo moral (*moral hazard*).

La primera parte del libro se cierra con un capítulo dedicado a las llamadas *economías emergentes*: países en desarrollo y antiguos países comunistas (capítulo 5). El adecuado funcionamiento del sector financiero es esencial para la economía de mercado. Las organizaciones internacionales favorecen mejoras legislativas, institucionales y de supervisión en estos países. El resultado es una mayor convergencia en los estándares financieros internacionales.

La segunda parte del libro se centra en el estudio del *sistema monetario y financiero europeo*. Los inestables equilibrios sobre los que inevitablemente se asienta el admirable proyecto de integración europeo se manifiestan de manera especial en la política monetaria y económica. El libro hace un detenido análisis del proceso histórico que conduce a la *integración monetaria europea* (capítulo 6).

A nivel institucional, se establece el Sistema Europeo de Bancos Centrales, compuesto por el Banco Central Europeo (BCE) y los respectivos bancos centrales de los Estados miembros (capítulo 7). A su vez, los Estados que se integran en el euro forman parte del Eurosistema. En el libro se explican las controvertidas medidas no convencionales que el BCE tuvo que adoptar en respuesta a la crisis. Entre ellas, las operaciones monetarias de compraventa (*Outright Monetary Transactions*), cuya previsión parecía necesaria para sostener el euro en momentos de extraordinaria dificultad («to do whatever it takes to preserve the euro»).

La centralización de la política monetaria para los países de la zona euro contrasta con la descentralización de la política económica y fiscal, que sigue en manos de los Estados (capítulo 8). Esta asimetría se ve agravada por la falta de homogeneidad de las economías de los distintos países. Esto explica que, desde el principio, se establecieran reglas que *limitan la autonomía fiscal nacional*. Su cumplimiento no ha sido fácil. Los sucesivos acuerdos suscritos entre los Estados tratan de imponer una disciplina fiscal efectiva, con la finalidad de garantizar la estabilidad monetaria.

La *política cambiaria* es la dimensión exterior de la política monetaria, por lo que también debe estar orientada a conseguir la estabilidad de precios (capítulo 9). A este respecto, la autora pone de manifiesto la inconsistencia —y posible fuente de conflictos— que supone encomendar la política monetaria a una autoridad independiente (BCE) y, al mismo tiempo, dejar en manos de autoridades políticas (Consejo) la fijación de la tasa de cambio. No obstante, esta apreciación inicial se matiza después. La política cambiaria es un instrumento de política económica, que puede ser aplicado para la consecución de objetivos de crecimiento y empleo. Esto explica que la atribución de las competencias en esta materia a un órgano político, en último término, busque dotar de legitimidad democrática a estas decisiones.

En respuesta a la crisis, los países de la zona euro han impulsado la *unión bancaria*, que presupone una mayor armonización normativa, así como el establecimiento de mecanismos centralizados de supervisión, resolución y protección de depósitos (capítulo 10). La autora no duda en destacar que se trata de un auténtico hito en el proceso de integración europea. No obstante, en su opinión, la unión bancaria debería completarse con la atribución al BCE de competencias para actuar como prestamista de última instancia («it is clearly the fourth 'missing pillar'»), lo que resulta imprescindible para afrontar crisis bancarias.

La *complejidad* de la política monetaria y económica europea se acrecienta si se toma en cuenta que no se aplica uniformemente a todos los países: algunos tienen reconocido el derecho a permanecer fuera de la moneda común, mientras que otros solo podrán adoptar el euro cuando cumplan los requisitos macroeconómicos exigidos (capítulo 11). No hay que olvidar tampoco que el sistema europeo de supervisión financiera da lugar al establecimiento de otras autoridades en los sectores bancario, de seguros y mercado de valores.

La tercera parte del libro analiza el *sistema financiero internacional*, que en gran medida sigue sustentándose en las instituciones surgidas de Bretton Woods. La cuestión es su adaptación a los retos que plantea el siglo XXI.

La comunidad internacional ha tratado siempre de garantizar la *convertibilidad de las monedas y la estabilidad de los tipos de cambio* (capítulo 12). A finales del siglo XIX, se utilizó el patrón oro, que fue después sustituido por la convertibilidad del dólar en oro (Bretton Woods). A comienzos de los setenta, el dólar no pudo seguir manteniendo dicho papel, lo que hizo que se pasara a un modelo de tipos de cambio flotantes, en el que los Estados fijan el valor de sus monedas. No obstante, estos se obligan a no utilizar la política cambiaria para ganar ventajas económicas indebidas respecto de otros Estados.

El FMI es la principal organización internacional de cooperación intergubernamental en materia monetaria y financiera (capítulo 13). El abandono del sistema de tipo de cambio fijo significó también un gran cambio para la institución, que tuvo que extender sus funciones al ámbito financiero. Las decisiones se toman en virtud de un mecanismo de voto ponderado, que refleja la relevancia de cada país en la economía mundial. En las últimas décadas, el FMI ha desarrollado un papel protagonista en los intentos de superación de las crisis financieras que han afectado a las distintas regiones del mundo. Con frecuencia, su intervención ha sido controvertida, al condicionar su aportación financiera a la adopción de reformas legales e institucionales. No obstante, desde una postura realista, parece difícil negar la contribución positiva que representa el FMI.

La normativa internacional, sobre todo, está compuesta por *soft law*, que —en opinión de la autora— es auténtico derecho (capítulo 14). Los actores

no son solo organizaciones internacionales, sino —crecientemente— asociaciones o foros informales, a través de los que se expresa la cooperación intergubernamental. La ventaja de esta forma de actuación es la flexibilidad. Sus inconvenientes: la falta de coercibilidad y de legitimidad que comporta. Con todo, no hay que perder de vista que la cooperación internacional, por sí misma, no crea derecho, sino que se limita a alcanzar un consenso, que después los Estados trasladan a auténticas normas jurídicas en sus ordenamientos nacionales. Sin duda, sería deseable un mayor desarrollo e institucionalización del derecho financiero internacional, como propone la autora. No obstante, no debe minusvalorarse la función que desarrollan estos mecanismos informales, a través de los que se articula la cooperación intergubernamental en un mundo en el que los cambios son acelerados.

En resumen, estamos ante una obra de madurez, completa, ponderada, clara y directa, escrita por quien conoce bien el tema. Es un libro de referencia, que resultará formativo y estimulante para todos aquellos que se acerquen a sus páginas.

*José Carlos Laguna de Paz*  
Universidad de Valladolid

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN (coord.): *El Patrimonio Cultural en Europa y Latinoamérica*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2017, 578 págs.

Si el interés y valía de una obra se miden por su aportación al mundo de las ideas y por su utilidad para la comunidad científica, esta obra coordinada por F. López Ramón, *El Patrimonio Cultural en Europa y Latinoamérica*, y en la que participan destacados especialistas de ambos continentes, merece, sin duda, ser considerada como una de las más destacadas de cuantas se han publicado en esta materia en los últimos tiempos.

No es posible, y quizá no tenga tampoco mucho sentido, la exposición detallada del contenido de los veintitrés capítulos que la componen. Sí resulta, sin embargo, obligado destacar, porque ahí reside buena parte de su significación e interés, que en ella se abordan desde perspectivas distintas y con el valor añadido que aporta siempre el análisis de ordenamientos diferentes, las grandes cuestiones que atañen al ordenamiento de los bienes culturales. Su propio concepto que se analiza tanto en un plano general como en relación con algunos de sus sectores más discutidos, como es el caso del patrimonio inmaterial. Desde luego, y este libro contribuye decisivamente a ello, el propio concepto de patrimonio cultural, la determinación de la realidad jurídica